



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Verwaltungskontrolle in einer sich ausdifferenzierenden EU- Eigenverwaltung“

Dissertation vorgelegt von Jacqueline Lorenzen

Erstgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Bernd Grzeszick

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

A. Einführung

Die Kontrolle über die Verwaltung ist seit jeher ein zentrales Thema der Verwaltungsrechtswissenschaft, mit der sich vorwiegend aus nationaler Perspektive zahlreiche Untersuchungen befassen. Die Bedeutung von Kontrolle zeigt sich, wenn sie etwa von *Rainer Pitschas* als „Schlüsselbegriff des staatlichen Funktionensystems“¹ bezeichnet wird. Auf Ebene der Europäischen Union ist die Notwendigkeit der Kontrolle des direkten Verwaltungsvollzuges allerdings erst in den 1990er Jahren näher in das Blickfeld gerückt, als zur Zeit der damaligen *Santer-Kommission* schwere Vorwürfe hinsichtlich finanzieller Unregelmäßigkeiten, Missmanagements beim Vollzug ausgabenwirksamer Programme sowie Nepotismus erhoben wurden. In einem Bericht des zur Untersuchung dieser Vorwürfe eingesetzten Expertenausschusses hieß es hinsichtlich festgestellter Kontrolldefizite eingänglich, dass das Eingeständnis der Kommissare, sie hätten von der Misswirtschaft nichts gewusst, gleichbedeutend sei mit dem Eingeständnis, dass sie „die Kontrolle über die Verwaltung [...] verloren haben“².

Auch wenn sich an diesen Skandal zahlreiche Reformen – auch im Hinblick auf die Verbesserung der Verwaltungskontrolle – anschlossen, ist das Thema der Verwaltungskontrolle über die Einrichtungen der EU-Eigenverwaltung auch heute noch ein aktuelles und weiter zu erforschendes Gebiet. Dies ergibt sich etwa aus der Tatsache, dass die EU-Eigenverwaltung seit den 1990er Jahren einer starken organisationsrechtlichen Ausdifferenzierung unterliegt. So gibt es heute über 40 Europäische Agenturen, die, wie im Laufe der Dissertation gezeigt wird, mehr oder weniger selbständige und von der Kommission unabhängige Verwaltungseinheiten darstellen, weshalb insbesondere aus deutscher Perspektive die Frage nach einem Demokratiedefizit aufgrund fehlender Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse aufgeworfen werden muss. Aber auch andere Beispiele belegen die Aktualität des Kontrollthemas auf Unionsebene, wie z.B. die Vorfälle aus dem Jahr 2018 um die Blitzbeförderung *Martin Selmayrs* zum Generalsekretär der Kommission, mit deren Rechtmäßigkeit sich etwa der Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments zu befassen hatte. Die Datenschutzverordnung 2018/1725, die seit dem 11. Dezember 2018 für die Einrichtungen der Union gilt und die der Datenschutzkontrollstelle – dem Europäischen Datenschutzbeauftragten – die in der Union bisher einzigartige Befugnis verleiht, Bußgelder gegen EU-Institutionen zu verhängen, zeigt ebenfalls die Aktualität und Brisanz des Kontrollthemas.

Dies nimmt diese Dissertation zum Anlass, sich mit dem komplexen und weitverzweigten Kontrollgefüge über die EU-Eigenverwaltung auseinanderzusetzen, dieses im Sinne einer Systembildung zu strukturieren und zu ordnen, um schließlich die Kernfrage der Arbeit beantworten zu können: Ob das bestehende Kontrollgeflecht ein hinreichendes, wirksames und verfassungsrechtlichen Anforderungen genügendes Kontrollniveau auf Unionsebene gewährleistet.

B. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Hierzu werden im ersten Kapitel der Arbeit die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine effektive Verwaltungskontrolle im EU-Eigenverwaltungsrecht untersucht. Da sich die

¹ *Pitschas*, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren – Strukturprobleme, Funktionsbedingungen und Entwicklungsperspektiven eines konsensualen Verwaltungsrechts*, 1990, S. 391.

² *Ausschuss unabhängiger Sachverständiger*, *Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission*, 1999, Tz. 9.2.2.

unionalen Verfassungsprinzipien letztlich aus dem Kontext der mitgliedstaatlichen Verfassungen heraus entwickelt haben, werden zunächst das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip sowie der Grundsatz der Gewaltenteilung exemplarisch anhand des deutschen, französischen und britischen Verfassungsrechts auf ein Kontrollerfordernis hin untersucht, bevor die unionalen Verfassungsprinzipien näher in den Blick genommen werden.

Im Ergebnis wird festgestellt, dass das unionale Demokratieprinzip, wie es in Art. 10 Abs. 1 und 2 EUV zum Ausdruck kommt, Ableitungs- und Verantwortlichkeitszusammenhänge zur Herstellung der demokratischen Legitimation der EU-Verwaltung verlangt. Um die Verantwortlichkeit der einzelnen administrativen Einrichtungen zu sichern, bedarf es der Kontrolle, der das Erfordernis einer unabhängigen Verwaltung (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 EUV, Art. 298 Abs. 1 AEUV) nicht entgegensteht. Daneben ermöglichen die primärrechtlich verankerten Grundsätze der Partizipation und Transparenz eine Öffentlichkeitskontrolle, die ergänzend zu anderen Kontrollen, etwa durch das Europäische Parlament oder die Kommission, hinzutritt und legitimationssteigernd wirkt. Die Notwendigkeit von Verwaltungskontrolle folgt daneben unmittelbar auch aus dem unionalen Rechtsstaatsprinzip. Eine effektive Kontrolle ist erforderlich, um die sich aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ergebende Bindung der unionalen Administrative an das geltende Unionsrecht zu realisieren. Schließlich erfordert das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts das Bestehen effektiver Verwaltungskontrollen. Die durch dieses gewaltenteilige Organisationsprinzip geprägte unionsspezifische Funktionenteilung zeichnet sich durch ein weitreichendes System der *checks and balances* aus. In diesem Sinne erfordert das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts das Bestehen gegenseitiger Kontrollen von jeweils außerhalb der Organe stehenden Gegenkräften. Zudem dient das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts dazu, unzulässige Verschiebungen im institutionellen Machtgefüge der Verträge zu verhindern. Bei jeder Delegation von Befugnissen bedarf es daher hinreichender Kontrollen, um das institutionelle Gleichgewicht aufrechtzuerhalten.

C. Modi und Instrumente der Verwaltungskontrolle in der EU

In den nächsten beiden Kapiteln gibt die Arbeit einen umfassenden und systematischen Überblick über den Status quo bestehender Kontrollen über die EU-Eigenverwaltung.

I. Eigenkontrolle

Nach einem kurzen Überblick über die Verwaltungsakteure der Union, welche die Adressaten der Verwaltungskontrolle darstellen, und der Eingrenzung der weiteren Untersuchung auf die Kontrollen über die Kommission, ihren Verwaltungsunterbau und die Europäischen Agenturen erfolgt im zweiten Kapitel der Dissertation die Untersuchung der Eigenkontrollen innerhalb der Unionsverwaltung. Während der Begriff der Kontrolle allgemein als Abweichungsanalyse verstanden wird, durch welche die Kontrollinstanz steuernd auf das Kontrollobjekt einwirkt, um die Sachrichtigkeit von Entscheidungen zu steigern, wird in der Arbeit mit dem Begriff der Eigenkontrolle die Kontrolle innerhalb einer staatlichen Gewalt, d.h. die Kontrolle innerhalb der EU-Eigenverwaltung, bezeichnet.

Zunächst wird das breite Spektrum an inneradministrativen Kontrollen innerhalb der Kommission, ihren Dienststellen und der Agenturen beleuchtet und im Ergebnis festgestellt, dass innerhalb der EU-Eigenverwaltung diverse interne Eigenkontrollen der unterschiedlichsten Art und Güte ausgeübt werden, die von Kontrollen über die allgemeine

Arbeit der Verwaltungsstellen, über (Zweck- und) Rechtmäßigkeitskontrollen einzelner Verwaltungsentscheidungen bis hin zu außerordentlich spezialisierten technischen Verwaltungskontrollen, etwa im Bereich der Finanz- oder Datenschutzkontrolle, reichen. Defizitär erscheint dabei die Kontrolle der Verwaltungsräte innerhalb der dezentralen Agenturen, was vor allem an der personellen Besetzung der Verwaltungsräte mit Vertretern der Mitgliedstaaten liegt, deren Mehrheit weniger an der allgemeinen Tätigkeit der Agenturen und deren Direktoren interessiert ist als vielmehr an der Durchsetzung nationaler Belange. Ein strukturelles Problem innerhalb der inneradministrativen Kontrollen liegt zudem im bestehenden Spannungsverhältnis zwischen der für eine effektive Kontrolle notwendigen Unabhängigkeit und Distanz zwischen Kontrolliertem und Kontrolleur auf der einen und der organisatorischen Eingliederung der internen Kontrolleinrichtungen in die zu kontrollierenden Verwaltungsstellen, die durchaus auch Vorteile mit sich bringt, auf der anderen Seite. Zwar ist die Unabhängigkeit dieser Kontrolleinrichtungen formal geregelt, Einflussnahmen durch die zu kontrollierenden Stellen können in der Praxis aber nicht ausgeschlossen werden.

Die anschließende Betrachtung der externen Kontrolle der Agenturen durch die Kommission zeigt mit Blick auf die Exekutivagenturen, dass diese – insbesondere aufgrund der Rechtsaufsichtsbefugnis der Kommission – kontrolltechnisch sehr eng an die Kommission angebunden sind und letztlich als dieser faktisch nachgeordnete Verwaltungseinrichtungen bezeichnet werden können. Die Kontrollen der Kommission über die dezentralen Agenturen sind hingegen deutlich beschränkter. Dies liegt nicht nur an fehlenden Fachaufsichtsbefugnissen und Weisungsrechten der Kommission, sondern vor allem an ihrer mangelnden gesetzlich verankerten Rechtsaufsichtsbefugnis über die dezentralen Agenturen. Auch ungeschriebene Aufsichtsbefugnisse können nicht angenommen werden. Die zurückgenommenen Kontrollmöglichkeiten der Kommission lassen die in den Gründungsverordnungen teils ausdrücklich statuierte Unabhängigkeit der Agenturen in den Vordergrund treten.

Schließlich richtet die Arbeit den Blick auf die Kontrolle durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), das als spezielle Kontrollinstanz zum Schutz der finanziellen Interessen der Union trotz seiner Eingliederung in die Organisation der Kommission seine Kontrollbefugnisse grundsätzlich unabhängig wahrnehmen kann. Dem Amt kommen im Interesse einer effektiven Aufdeckung von Betrug und Korruption zwar weitreichende Kontrollmittel zu, jedoch lassen sich auch Kontrolldefizite, etwa bei der mangelhaften Durchsetzung seiner Kontrollergebnisse aufgrund ungenügender Mithilfe der Mitgliedstaaten und unionalen Verwaltungseinrichtungen ausmachen.

II. Fremdkontrolle

Im dritten Kapitel der Arbeit wird die Fremdkontrolle über die EU-Eigenverwaltung eingehend beleuchtet. Dabei handelt es sich um die zahlreichen unterschiedlichen Kontrollformen, die von Akteuren außerhalb der Administrative ausgeübt werden. Hierzu werden – systematisch ordnend – die Finanzkontrolle durch den Europäischen Rechnungshof, die Ombudsmann-Kontrolle durch den Europäischen Bürgerbeauftragten, die Datenschutzkontrolle durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten, die parlamentarische Kontrolle durch das Europäische Parlament, die Öffentlichkeitskontrolle durch Einzelne, Verbände und die Zivilgesellschaft sowie (kurz) die Ratskontrolle durch den Rat betrachtet und nahezu durchweg auf ihren Entstehungshintergrund, die einschlägigen Rechtsgrundlagen, Kontrollfunktionen, Kontrolladressaten und -gegenstände, Kontrollverfahren und -mittel, Kontrollmaßstäbe und Kontrollwirksamkeit hin untersucht.

III. Gesamtbetrachtung des unionalen Verwaltungskontrollgeflechts

Die in der Dissertation vorgenommene umfassende Analyse der Kontrollstrukturen über die EU-Eigenverwaltung hat klar gezeigt, dass auf Unionsebene ein dichtes und mehrschichtiges Geflecht verschiedenster Verwaltungskontrollen existiert, bestehend aus internen und externen Eigenkontrollen sowie zahlreichen Fremdkontrollen.

Dieses Kontrollgeflecht entwickelte sich jedoch erst im Laufe der Zeit zu dem, was es heute ist: So konnte in den letzten Jahrzehnten nicht nur eine Ausdifferenzierung der EU-Eigenverwaltungsorganisation beobachtet werden, sondern es fand ebenso eine Ausdifferenzierung bzw. Pluralisierung der diese kontrollierenden Institutionen statt, was sich beispielsweise an der Schaffung des Amtes des Europäischen Bürgerbeauftragten in den 1990er Jahren und der Einrichtung des Amtes des Europäischen Datenschutzbeauftragten sogar erst nach der Jahrtausendwende zeigt. Diese zahlreichen Kontrolleinrichtungen formen das heutige der Union zugrunde liegende System der *checks and balances* aus. Mittels der unterschiedlichsten wahrgenommenen Kontrollfunktionen, die von Rechtskontrollen über politische Kontrollen hin zu spezialisierten technischen Kontrollen im Bereich Finanzen und Datenschutz reichen, und der diversen Kontrollmaßstäbe, an denen das Handeln der EU-Eigenverwaltung gemessen wird, wird eine große Bandbreite an Kontrollen gewährleistet. Die unionalen Kontrollstrukturen erweisen sich zudem nicht als eindimensional, sondern zeichnen sich durch eine Mehrschichtigkeit aus. Vor allem im Bereich der Finanz- und Datenschutzkontrollen finden neben rein inneradministrativen Kontrollen externe Eigenkontrollen sowie Fremdkontrollen durch eine Vielzahl unterschiedlicher Kontrollsubjekte statt. Insgesamt konnte anhand der Kontrollanalyse aufgezeigt werden, dass der vielschichtig eingerichteten Finanzkontrolle eine besondere Bedeutung auf Unionsebene zukommt. Die Union hat ihre Lehren aus der Santer-Krise gezogen und vor dem Hintergrund eines stetig wachsenden Unionshaushalts ein effektives Finanzkontrollsystem geschaffen. Dieses stellt grundsätzlich sicher, dass sämtliche finanzwirksame Verwaltungstätigkeit kontrolliert und missbräuchliches Handeln in diesem Bereich aufgedeckt wird.

Um das bestehende unionale System der *checks and balances* weiter zu stärken, wird *de lege ferenda* vorgeschlagen, sowohl das Europäische Betrugsbekämpfungsamt als auch das Amt des Europäischen Datenschutzbeauftragten primärrechtlich zu verankern. Während für OLAF eine Ergänzung des Art. 325 Abs. 1 AEUV in Betracht kommt, bietet sich für den Datenschutzbeauftragten eine Regelung vergleichbar derjenigen des Europäischen Bürgerbeauftragten (Art. 228 AEUV) an. Hierdurch würde die Bedeutung dieser Kontrollinstitutionen besser zum Ausdruck kommen und ihnen eine funktionell-institutionelle Legitimation verliehen. Mit Blick auf den Datenschutzbeauftragten erscheint eine primärrechtliche Verankerung zudem angesichts seiner ihm durch die Verordnung 2018/1725 verliehenen starken Stellung erforderlich.

D. Zum Kontrollniveau der unionalen Verwaltungskontrolle

Durch die Etablierung des bestehenden dichten Kontrollgeflechts ist der Grundstein dafür gelegt, dass in der Union tatsächlich ein hinreichendes Kontrollniveau erreicht werden kann. Für die Beantwortung der zentralen Leitfrage nach einem hinreichenden Kontrollniveau über die EU-Eigenverwaltung reichte jedoch das oben genannte Fazit, das sich mehr der Quantität der Kontrollen als deren Qualität widmet, nicht aus, weshalb sich dieser Frage im vierten und letzten Kapitel der Arbeit gewidmet wird.

I. Effektivität der Verwaltungskontrollen

Hierzu wird zunächst die Effektivität der Verwaltungskontrollen betrachtet. Es wird untersucht, ob die in den vorherigen Kapiteln beschriebenen Kontrollmodi und -instrumente sowohl in ihrer Einzel- als auch in ihrer Gesamtbetrachtung im Ergebnis eine hinreichende Wirksamkeit entfalten. Analysiert wird dies anhand der Parameter der Unabhängigkeit der Kontrollen, des Fachwissens der Kontrolleinrichtungen, ihres möglichen Zugangs zu Informationen, der Möglichkeit zur Durchsetzung der Kontrollbefugnisse sowie der Kontrollwirksamkeit, d.h. der Möglichkeit zur Einwirkung auf die Kontrolladressaten zur Umsetzung des gefundenen Kontrollergebnisses, welche als allgemeine Voraussetzungen für eine effektive Kontrolle ausgemacht wurden. Zudem werden die unterschiedlichen Ausgestaltungen der Kontrollen, das Potential sowie die Gefahren des Zusammenwirkens der unterschiedlichen Kontrollen sowie das Problem der Nichtausschöpfung vorhandener Kontrolloptionen behandelt.

Im Ergebnis kann den Verwaltungskontrollen innerhalb der EU ein bereits recht hohes Maß an Effektivität attestiert werden. Die wesentlichen Voraussetzungen für effektive Kontrollen – wie die Unabhängigkeit der Kontrolleure, deren notwendige Expertise oder der hinreichende Zugang zu Informationen – wurden von der Union erkannt und im Wesentlichen umgesetzt. Darüber hinaus verfügen viele Kontrollinstitutionen über Mechanismen, welche die Wirksamkeit ihrer Kontrollen stärken, etwa die Möglichkeit selbstinitiativer Kontrollen. Die zahlreichen Kontrolleinrichtungen kooperieren und ergänzen sich in der Gesamtbetrachtung gegenseitig, sodass sie gemeinsam ein hohes Kontrollniveau gewährleisten.

Dennoch haben sich in einzelnen Bereichen bzw. bei einzelnen Kontrollsubjekten vielfach auch Defizite aufgetan. Beispielsweise erwähnt seien der Bereich des Zugangs zu Informationen, in dem bestehende Ablehnungsmöglichkeiten aus Gründen der Geheimhaltung oder die Weisungsgebundenheit der Bediensteten die effektive Durchsetzung der Informationszugangsrechte erschweren. Als schlechthin ineffektiv erweisen sich die internen Kontrollen in den dezentralen Agenturen durch ihre Verwaltungsräte. In der Gesamtbetrachtung der Kontrollen wird ferner festgestellt, dass unnötige Mehrfachkontrollen mangels ausreichender Abstimmung der Kontrollen aufeinander die Wirksamkeit und die Effizienz der Verwaltungskontrollen mindern.

In Anbetracht der herausgearbeiteten Kontrolldefizite werden Lösungsvorschläge und Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt, mit denen diesen Defiziten angemessen begegnet werden könnte. Dort, wo die Verwaltungskontrollen noch nicht (gänzlich) ihre volle Wirksamkeit erreicht haben, könnte und sollte insbesondere durch entsprechende Änderungen in den Rechtsgrundlagen der Kontrolleinrichtungen oder in den Gründungsverordnungen der Agenturen abgeholfen werden. So sollte beispielsweise die Durchsetzung der Kontrollbefugnisse insgesamt durch eine umfassende Einrichtung von Klagebefugnissen der Kontrolleinrichtungen gestärkt werden. Schließlich muss daran gearbeitet werden, das Bewusstsein der Kontrollinstanzen für die Bedeutung der Tätigkeit der Agenturen sowie für die Relevanz der eigenen Kontrollaufgabe zu stärken, wie dies etwa das Europäische Parlament bereits grundsätzlich vornimmt, das seine Kontrollfunktion im Hinblick auf die Agenturen im Laufe der Zeit immer weiter ausbaute und wahrnahm.

II. Vereinbarkeit der Kontrollstrukturen mit verfassungsrechtlichen Vorgaben

Schließlich wendet sich die Dissertation der zentralen Frage zu, ob die bestehenden Verwaltungskontrollen über die Einrichtungen der EU-Eigenverwaltung ausreichen, den

herausgearbeiteten unionsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips sowie des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts zu genügen.

Im Hinblick auf die Kommission und ihren Verwaltungsunterbau bestehen hinreichende Kontrollen, die deren demokratische Legitimation gewährleisten. Die Kommission ist zahlreichen Kontrollen unterworfen, die dazu beitragen, ihre Rechenschaftspflicht gegenüber den Legitimationssubjekten einzufordern. Ausschlaggebend für ihre demokratische Legitimation ist ihre politische Verantwortlichkeit gegenüber dem Europäischen Parlament (Art. 17 Abs. 8 EUV), die von zahlreichen Kontrollmöglichkeiten seitens des Parlaments, auch sanktionierender Art, flankiert wird. Aufgrund der hierarchischen Organisation ihres Verwaltungsunterbaus sind die Generaldirektionen und Dienste der Kommission ebenfalls demokratisch legitimiert. Mittels Weisungs- und Aufsichtsbefugnissen werden sie über die zuständigen Kommissare an die Verwaltungsspitze der Union rückgebunden. Im Lichte des Transparenzprinzips wäre eine klarere rechtliche Konturierung der internen Verwaltungsorganisation der Kommission und der innerhalb dieser bestehenden Aufsichts- und Weisungsbefugnisse allerdings wünschenswert.

Die Exekutivagenturen sind ebenfalls hinreichend demokratisch legitimiert. Aufgrund der engen Anbindung an und Kontrolle durch die Kommission, insbesondere in Form einer umfassenden Rechtsaufsicht, partizipieren die Exekutivagenturen an der demokratischen Legitimation der Kommission.

Anders stellt sich das Bild allerdings mit Blick auf die dezentralen Agenturen dar. Zwar lässt sich das traditionelle, durch das Bundesverfassungsgericht geprägte, deutsche Legitimationsverständnis aufgrund struktureller Besonderheiten der Union nicht auf diese übertragen, weshalb das Fehlen von Weisungs- und Aufsichtsbefugnissen nicht pauschal einen Verstoß gegen das unionale Demokratieprinzip darstellt. Weisungsrechte sind durch das Unabhängigkeitspostulat des Art. 298 Abs. 1 AEUV vielmehr ausgeschlossen. Die für die demokratische Legitimation erforderlichen Verantwortungsbeziehungen müssen somit auf andere Weise hergestellt werden, wobei es nicht zwingend einer Rechtsaufsicht bedarf, sofern hinreichend andere Kontrollen eingerichtet sind. Die *de lege lata* bestehenden Kontrollen reichen allerdings hierzu bislang nicht aus, da sowohl die Kontrollen durch den Rat sowie die internen Verwaltungskontrollen durch den Verwaltungsrat als auch die Kontrollen durch das Europäische Parlament – dem zentralen demokratischen Kontrollorgan – derzeit noch defizitär ausgestaltet sind bzw. ungenügend angewendet werden. In Kombination mit einer schwachen personellen Legitimation ihrer Leitungsorgane sowie einer teilweise schwachen rechtlichen Steuerung aufgrund allgemein gehaltener Regelungen zu Aufgaben und Befugnissen der Agenturen in ihren Gründungsverordnungen konnte daher ein Legitimationsdefizit festgestellt werden. Dem kann jedoch abgeholfen werden, indem einerseits die Kontrolle durch den Verwaltungsrat in Form der Einrichtung eines aus seiner Mitte entstammenden permanenten Vorstands verbessert und damit der Legitimationsstrang über die Mitgliedstaaten gefestigt wird. Andererseits sollte vor allem die Kontrolle durch das Europäische Parlament verstärkt werden, insbesondere in Form eines allgemeinen Zitier- und Fragerechts, einer Absetzungsmöglichkeit gegenüber dem Agenturdirektor und der Einrichtung eines parlamentarischen Ausschusses für dezentrale Agenturen.

Hinsichtlich des unionalen Rechtsstaatsprinzips reichen die bestehenden Verwaltungskontrollen aus, um die Gesetzmäßigkeit der EU-Eigenverwaltung zu gewährleisten. Zwar existieren gegenüber den dezentralen Agenturen nahezu keine Rechtsaufsichtsbefugnisse der Kommission. Dies wird jedoch hinreichend ausgeglichen durch gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrollen sowie Kontrollen durch Beschwerdeinstanzen. Diese werden von der Möglichkeit der Kommission ergänzt, die Handlungen der Agenturen in ihrer

Funktion als Hüterin der Verträge mittels ihrer privilegierten Klageberechtigung durch den EuGH kontrollieren zu lassen.

Die Ausgestaltung der Kontrollen gegenüber den dezentralen Agenturen genügt schließlich nicht den Anforderungen des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts. Zur Verhinderung einer vollständigen Verantwortungsverlagerung von den nach den Verträgen grundsätzlich für die Wahrnehmung der Unionsaufgaben zuständigen Organen auf die Agenturen sind – unter strukturangepasster Anwendung der *Meroni*-Kriterien auf die dezentralen Agenturen – ausreichende Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Parlaments und des Rates als übertragende Organe sowie der nach den Verträgen grundsätzlich für die Vollzugsaufgaben der Union zuständigen Kommission erforderlich. Da das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts nicht die Rechtsaufsicht der Kommission über die dezentralen Agenturen fordert, verfügt die Kommission *de lege lata* über hinreichende Steuerungs- und Kontrollinstrumente gegenüber den dezentralen Agenturen. Anders liegt die Situation allerdings hinsichtlich der Kontrollen durch Parlament und Rat, die sich bereits im Rahmen der demokratischen Legitimation als ungenügend erwiesen haben und für die im Kontext des institutionellen Gleichgewichts nichts anderes gelten kann.

III. Fazit

Die Untersuchung zeigt im Ergebnis, dass ein insgesamt hinreichendes Kontrollniveau über die sich weiter ausdifferenzierende EU-Eigenverwaltung (noch) nicht erreicht ist. Dies gilt zum einen hinsichtlich der generellen Effektivität der Verwaltungskontrollen sowohl in ihrer Einzel- als auch in ihrer Gesamtbetrachtung. Aufgrund derzeit noch zahlreicher bestehender Defizite sind die Kontrolleinrichtungen nicht durchgängig in der Lage, ihren Kontrollauftrag hinreichend wirksam durchzusetzen. Zum anderen haben sich Kontrolldefizite im Kontext des derzeit bestehenden Kontrollgefüges gegenüber den dezentralen Agenturen gezeigt, weshalb dieses nicht im Einklang mit dem unionalen Demokratieprinzip sowie mit dem Prinzip des institutionellen Gleichgewichts steht. Die in der Arbeit aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten zeigen jedoch, dass es durchaus möglich ist, hinreichend effektive Kontrollen zu etablieren, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügen und ein hinreichendes Kontrollniveau gewährleisten. Das Erreichen eines hinreichenden Kontrollniveaus ist von elementarer Bedeutung für die Union, da Kontrollverluste schnell zu Vertrauensverlusten führen können, durch welche sogar das europäische Projekt nachhaltig in Frage gestellt werden könnte, was der bevorstehende Brexit nur zu gut zeigt. Die Herstellung eines hohen, in der Öffentlichkeit wahrnehmbaren Kontrollniveaus über die sich in nächster Zeit sicherlich noch weiter ausdifferenzierende EU-Eigenverwaltung sollte somit ein bedeutendes Anliegen der Europäischen Union sein.